

Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2021). *Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/22). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-74670-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 29. Juli 2021

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	2
B.	Stellungnahme	3
I.	Zu den Fragen 1, 2 und 3: rechtlich unbedenklicher und haushaltswirtschaftlich sinnvoller Einsatz von GMA	3
1.	Haushaltsgrundsätze.....	5
a)	Haushaltsausgleich.....	6
b)	Grundsätze der Vollständigkeit des Haushalts und der Haushaltswahrheit und -klarheit.....	8
c)	Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	13
d)	Grundsatz der Spezialität.....	14
e)	Zwischenergebnis	17
2.	Budgethoheit des Landtages.....	17
3.	Haushaltswirtschaftlich sinnvoller Einsatz von GMA	21
II.	Zu den Fragen 4 und 5: Höchstgrenzen und rechtliche Begrenzung der Höhe der GMA.....	21
1.	Höchstgrenzen	21
2.	Rechtliche Begrenzung der Höhe der GMA	25
III.	Ergebnis.....	25

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist mit der Prüfung der verfassungs- und haushaltsrechtlichen Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben (GMA) beauftragt worden. Den Hintergrund der Beauftragung bilden der Ansatz von GMA im Haushalt des Landes Brandenburg für das Jahr 2021 in Höhe von rund 277,97 Mio. Euro sowie entsprechende Ansätze in der Finanzplanung für die Jahre 2022 bis 2024 über 2.586,6 Mio. Euro¹.

Im Einzelnen werden folgende Fragen gestellt:

1. Welche verfassungs- und haushaltsrechtlichen Grenzen bestimmen das Ausbringen von GMA und dem damit verbundenen Abweichen vom Einzelveranschlagungsprinzip?

¹ LT-Drs. 7/1943, S. 63.

2. Welche Haushaltsgrundsätze können durch das Ausbringen von GMA beeinträchtigt bzw. verletzt sein?
3. In welchen Fällen ist das Ausbringen von GMA haushaltswirtschaftlich sinnvoll und haushaltsrechtlich unbedenklich?
4. Welche Höchstgrenzen für die Veranschlagung von GMA werden diskutiert?
5. Ist es sinnvoll, die Höhe von GMA, z.B. prozentual an der Summe der Ausgabensätze, rechtlich zu begrenzen? Wenn ja, wo sollte dies erfolgen?

B. Stellungnahme

Die Frage der Zulässigkeit des Ansatzes von GMA ist zuletzt in den Jahren 2000 bis 2005 in der juristischen Literatur intensiver behandelt worden. Diese Diskussion hat aber keine Fortsetzung gefunden. Auch in der Rechtsprechung, insbesondere der der Verfassungsgerichtsbarkeit, wird das Problem nicht bzw. nur sehr vereinzelt behandelt und jedenfalls nicht vertieft erörtert. Das Gutachten kann vor diesem Hintergrund nur einen Überblick über den Meinungsstand und eine Bewertung der vertretenen Positionen geben; verlässliche Aussagen zu den Grenzen der Zulässigkeit von GMA können mangels einschlägiger Judikatur dagegen nur eingeschränkt getroffen werden.

I. Zu den Fragen 1, 2 und 3: rechtlich unbedenklicher und haushaltswirtschaftlich sinnvoller Einsatz von GMA

Bei den GMA „handelt es sich um die Ausbringung eines allgemeinen Kürzungsansatzes (Berichtigungsposten) für sämtliche oder mehrere im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben. Anstatt Kürzungen bei den auszubringenden Einzeltiteln vorzunehmen, wird die Summe aller Ausgaben (sei es des Gesamthaushalts oder der jeweiligen Einzelpläne) einer pauschalen Kürzung unterzogen. Es obliegt der Exekutive, diesen pauschalen Kürzungsansatz dadurch zu erwirtschaften, dass bestimmte titelscharfe Einzelansätze nicht voll ausge-

schöpft werden, wobei es typischerweise im Ermessen der Verwaltung steht, zu entscheiden, auf welche Einzeltitel der Kürzungsbetrag der globalen Minderausgabe heruntergebrochen wird und wie hoch die Kürzung im Einzelnen ausfällt.“²

GMA dienen dem Haushaltsausgleich.³ Traditionell werden sie dazu eingesetzt, den sog. „Bodensatz“ des Haushalts abzuschöpfen, der regelmäßig dadurch entsteht, dass nicht alle Ausgabeermächtigungen bis zum Ende des Haushaltsjahres ausgeschöpft werden können. Hierüber hinausgehend können mit ihnen „Effizienzreserven“ des Haushalts gehoben werden, die entstehen, wenn in den Einzelplänen (etwa im Hinblick auf erwartete GMA) überhöhte Ansätze veranschlagt werden. Schließlich kann eine GMA aber auch zu dem Zwecke ausgebracht werden, „echte“ Unterdeckungen des Haushalts „auszugleichen“.

Die Ausbringung von GMA erfolgt im Haushaltsplan, der durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird (§ 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung – LHO). Da das Haushaltsgesetz zu anderen Landesgesetzen gleichrangig ist,⁴ scheidet ein Verstoß, etwa gegen die LHO (die die GMA ohnehin nicht behandelt), insofern bereits aus diesem Grunde aus⁵ und bestehen dementsprechend keine (einfachgesetzlich begründeten) „haushaltsrechtlichen“ Grenzen der GMA.

² Möstl, Globale Minderausgaben in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte, ZG 2005, S. 144; ähnlich Dolde/Porsch, Die globale Minderausgabe zwischen Budgethoheit des Parlaments, Haushaltsgrundsätzen und flexiblem Haushaltsvollzug, DÖV 2002, S. 232; Bajohr, Zu einer Aufnahme des Instruments der globalen Minderausgabe in das Haushaltsrecht, DÖV 2004, S. 949, 950; Gröpl, Schwächen des Haushaltsrechts – Wege zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft, VERW 39 (2006), S. 215, 240; Karehnke, Zur Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, DVBl. 1980, S. 542.

³ Bajohr (Fn. 2), S. 950; Gröpl (Fn. 2), S. 240.

⁴ Zur Qualifizierung des Haushaltsgesetzes als eines (nur) formellen Gesetzes Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 1200 ff.; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 23.

⁵ Siekmann (Fn. 4), Art. 110 Rn. 25: „Das HaushaltsG ist jedoch nicht an frühere Regelungen des einfachen Gesetzgebers gebunden, die seinen Regelungsgehalt betreffen. Über Vorgaben des einfachen Gesetzes für seine form. Ausgestaltung und das zu beacht. Verfahren ist er zB nicht gebunden. Das betrifft vor allem das HGrG, das StabG, das MaßstG. Insoweit gilt: 'lex posterior derogat legi priori' uneingeschränkt“; a.A. in Bezug auf das HGrG Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Dez. 2013, Art. 110 Rn. 60.

GMA werden am Maßstab mit Verfassungsrang ausgestatteter Haushaltsgrundsätze (die bundesrechtlich auch im – die GMA selbst nicht erwähnenden – Haushaltsgrundsätzegesetz⁶ niedergelegt sind)⁷ (1.) und an der gleichfalls im Verfassungsrecht begründeten Budgethoheit des Landtages (2.) gemessen.⁸

1. Haushaltsgrundsätze

Haushaltsgrundsätze werden als (verfassungs- oder auch einfachrechtliche) Konkretisierungen des allgemeinen parlamentarischen Budgetrechts verstanden.⁹ Sie stellen dabei, wie andere Verfassungsgrundsätze auch, keine strikten Rechtsregeln dar, sondern Prinzipien, die einen „Spielraum für Modifikationen und Abweichungen belassen, insbesondere wenn diese Abweichungen ihrerseits durch andere legitime Zwecke und Grundsätze des Haushaltsrechts (z.B. Haushaltsausgleich, Wirtschaftlichkeitsgebot) gerechtfertigt sind.“¹⁰ Als Prüfungsmaßstab der GMA werden in der juristischen Literatur folgende (mit Verfassungsrang ausgestattete)¹¹ Haushaltsgrundsätze diskutiert:

- Haushaltsausgleich,
- Vollständigkeit,

⁶ Soweit ersichtlich, findet sich eine Regelung der GMA lediglich in § 24 Abs. 1 Satz 2 Gemeindehaushaltsverordnung B-W zum Haushaltsausgleich. Die Norm des § 24 Abs. 1 lautet: „Kann der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (§ 80 Abs. 2 Satz 2 GemO) trotz Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten nicht erreicht werden, sollen Mittel der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zum Haushaltsausgleich verwendet werden. Anstelle oder zusätzlich zur Rücklagenverwendung kann im Ergebnishaushalt auch eine pauschale Kürzung von Aufwendungen bis zu einem Betrag von 1 Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen unter Angabe der zu kürzenden Teilhaushalte veranschlagt werden (globaler Minderaufwand).“; vgl. auch § 7a Abs. 5 LHO B-W: „Bei dezentraler Finanzverantwortung kann das Finanzministerium zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Haushaltsvollzugs die Inanspruchnahme eines bestimmten Vomhundertsatz der veranschlagten Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigungen von seiner Einwilligung abhängig machen (Globalsteuerungsreserve).“

⁷ Zum Verständnis des Begriffs der Haushaltsgrundsätze *Stern* (Fn. 4), S. 1238; *Siekmann* (Fn. 4), Art. 110 Rn. 45; *Dolde/Porsch* (Fn. 2), S. 236.

⁸ Ob im Falle eines Verfassungsverstosses auch ein Verstoß gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG vorliegen könnte, was mit Blick auf das Budgetrecht des Parlaments und das Demokratieprinzip in Erwägung gezogen werden könnte, vgl. BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, juris, Rn. 126, bleibt im Folgenden unerörtert.

⁹ *Gröpl*, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 98, 2005, S. 16; die Schrift findet sich hier:

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/45562/1/657900869.pdf>.

¹⁰ *Möstl* (Fn. 2), S. 145 f.

¹¹ *Siekmann* (Fn. 4), Art. 110 Rn. 46.

- Wahrheit und Klarheit,
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,
- Spezialität.

a) Haushaltsausgleich

Nach Art. 101 Abs. 2 Satz 4 LV hat der Haushaltsplan (und ein Nachtragshaushaltsplan) in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen zu sein. Nach diesem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist es geboten, alle im Planungszeitraum vorhersehbaren Einnahmen zu erfassen und den veranschlagten Ausgaben gegenüberzustellen. Es handelt sich nach der h. M. um ein in erster Linie formales Gebot,¹² weshalb der VerFGH NRW den Grundsatz des Haushaltsausgleichs auch als „Rechenfaktor“¹³ qualifiziert hat. In Fortsetzung dieser Sichtweise wird angenommen, in Bezug auf GMA sei dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs Genüge getan, da diese einem Ausgabenüberhang des Haushalts als Negativbetrag gegenübergestellt werden und somit gerade dem Planausgleich dienen.¹⁴

Dieser formalen Sicht wird vorgehalten, den Grundsatz des Haushaltsausgleichs zu einer „blanke(n) bilanztechnische(n) Selbstverständlichkeit“¹⁵ herabzustufen. Teile der juristischen Literatur plädieren daher für eine „wertende Betrachtungsweise“¹⁶ im Sinne eines materiellen Vergleichs der Einnahmen und der Ausgaben miteinander.¹⁷ In der Konsequenz wird für die GMA zuvörderst verlangt, dass ihre Realisierung nicht von vornherein als unrealistisch erscheint („materieller“ Haushaltsausgleich).¹⁸ Dies wiederum soll dann der Fall

¹² Vgl. nur *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 61 m. umf. w. N.

¹³ VerFGH NRW, Urt. vom 3. Mai 1994, Az. 10/92, juris, Rn. 130; *Gröpl* (Fn. 9), S. 19 f.

¹⁴ *Gröpl* (Fn. 9), S. 20

¹⁵ *Stern* (Fn. 4), S. 1249.

¹⁶ *Stern* (Fn. 4), S. 1250.

¹⁷ *Stern* (Fn. 4), S. 1249 f., der dann aber ohne weiteres davon ausgeht, dass GBA eingesetzt werden, um dem Ausgleichsgebot im Vollzugsstadium Rechnung zu tragen; kritisch *Siekmann* (Fn. 4), Art. 110 Rn. 65 f., der im Übrigen (Rn. 55) annimmt, es gehe bei der Zulässigkeit der GMA nur vordergründig um die Wahrung des Ausgleichsgrundsatzes, bei genauerer Betrachtung aber um den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit; ebenso *Bajohr* (Fn. 2), S. 951.

¹⁸ *Karehnke* (Fn. 2), S. 543, der den Grundsatz des Haushaltsausgleichs zwar als Formalgrundsatz bezeichnet, aber dennoch für das Erfordernis eines realistischen Ansatzes der GMA eintritt; *Marcus*, Implikationen eines verfassungskonformen Umgangs mit dem Instrument der „Globalen Minderausgabe“ für die Haushaltspraxis, DÖV 2000, S. 675 f.

sein, wenn die GMA lediglich dazu dient, den „Bodensatz“ des Haushalts abzuschöpfen.¹⁹ Die Veranschlagung von hierüber hinausgehenden GMA sei dagegen verfassungswidrig, da „der Haushaltsgesetzgeber einen nur noch formal (rein rechnerisch), nicht aber auch materiell (also tatsächlich) ausgeglichenen Haushalt verabschieden“ würde.²⁰

Der „traditionelle Zweck“²¹ des Instruments der GMA geht dahin, denjenigen Betrag zu erfassen und „abzuschöpfen“, der am Jahresende „unweigerlich“²² verbleibt, weil niemals alle Projekte des Haushalts realisiert und alle Haushaltsermächtigungen voll ausgeschöpft werden können. GMA tragen mit dieser Erfassung regelmäßig auftretender Ausgabereste dem Prognoserisiko Rechnung, mit dem jede antizipierte Haushaltsaufstellung von vornherein belastet ist.²³ Die überwiegende juristische Literatur hält solche zum Zwecke der Berücksichtigung des „Bodensatzes“ ausgebrachten GMA für verfassungsgemäß (dabei wird zu- meist allerdings nicht zuvörderst ein möglicher Verstoß der GMA gegen den Grundsatz des Haushaltsausgleichs, sondern gegen weitere Haushaltsgrundsätze, insonderheit gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit, erörtert – hierzu sogleich, b).²⁴

Dass „traditionelle“ GMA, die der Berücksichtigung von Bodensätzen dienen, eher dazu beitragen, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, als dass sie gegen den Grundsatz des Haushaltsausgleichs verstießen, ist sehr gut nachvollziehbar, da (und sofern) mit ihnen eine fundierte Prognose²⁵ zu den Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung des Haushaltsvollzugs von der (umfassenden) Prognose der Einnahmen und Ausgaben abgegeben wird, letztlich also nur eine prognostische Korrektur vorgenommen wird, um das „wahre“ Haushaltsvolumen zu ermitteln.

¹⁹ *Marcus* (Fn. 18), S. 675 f. m.w.N.

²⁰ *Marcus* (Fn. 18), S. 676; im Ergebnis ebenso *Kube* (Fn. 5), Art. 110 Rn. 116; *Möstl* (Fn. 2), S. 147; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 27; *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 21.

²¹ *Möstl* (Fn. 2), S. 147.

²² *Möstl* (Fn. 2), S. 147.

²³ *Möstl* (Fn. 2), S. 147; *Gröpl* (Fn. 2), S. 243: GMA dienen der „mitschreitenden Korrektur unvermeidlicher Schätzfehler“.

²⁴ *Stern* (Fn. 4), S. 1250; *Siekmann* (Fn. 4), Art. 110 Rn. 55 m.w.N.; *Dolde/Porsch* (Fn. 2), S. 235; *Gröpl* (Fn. 2), S. 242; *Heintzen* (Fn. 20), Art. 110 Rn. 27 m.w.N.; *Heun* (Fn. 20), Art. 110 Rn. 21 m.w.N.; wohl auch *Kube* (Fn. 5), Art. 110 Rn. 116.

²⁵ Hierzu Ansätze bei *Marcus* (Fn. 18), S. 678 ff.

Die Ansicht, GMA verstießen immer dann gegen den Grundsatz des Haushaltsausgleichs, wenn sie über diesen Zweck hinausreichten (und etwa der Berücksichtigung taktisch angelegter „Polster“ der einzelnen Häuser der Landesregierung dienen), erscheint dagegen nicht nur angesichts der dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs von der überwiegenden juristischen Literatur unter Hinweis auf die Ordnungsfunktion des Haushalts zugewiesenen „formalen“ Normqualität zweifelhaft (Anhaltspunkte dafür, dass für Art. 101 Abs. 2 Satz 4 LV von einem zu Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG unterschiedlichen Verständnis auszugehen wäre, ergeben sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte der Norm – in den Protokollen der Verfassungsberatungen finden sich jedenfalls keinerlei diesbezüglichen Aussagen), sondern ist auch mit Blick auf die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit, die gerade die „materielle“ Aussagekraft des Haushalts betreffen (sogleich b), sowie das Wirtschaftlichkeitsgebot, das für eine Zulässigkeit der Veranschlagung derartiger GMA spricht (s.u. c), nicht überzeugend.

b) Grundsätze der Vollständigkeit des Haushalts und der Haushaltswahrheit und -klarheit

Die Ausbringung von GMA, mit denen nicht lediglich der „Bodensatz“ des Haushalts abgeschöpft werden soll,²⁶ wird vor allem mit Blick auf die Grundsätze der Vollständigkeit des Haushalts und der Haushaltswahrheit und -klarheit diskutiert.²⁷

Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts ist in Art. 101 Abs. 2 Satz 1 LV begründet²⁸ und verlangt, dass „alle“ Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen sind, also keine vorhersehbare Einnahme oder Ausgabe außer Ansatz bleiben darf.²⁹ Der Grundsatz „ist berührt (Art. 110 Abs. 1 GG), wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem

²⁶ Zur Vereinbarkeit von derart bestimmten GMA mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit *Gröpl* (Fn. 9), S. 23 f.

²⁷ *Kube* (Fn. 5), Art. 110 Rn. 116; *Heintzen* (Fn. 20), Art. 110 Rn. 25; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 47. Ed. Feb. 2021, Art. 110 Rn. 31 m.w.N.; *Siekman* (Fn. 4), Art. 110 Rn. 55.

²⁸ Zur Parallelvorschrift des Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG vgl. nur *Siekman* (Fn. 4), Art. 110 Rn. 48.

²⁹ *Stern* (Fn. 4), S. 1239.

Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabene last erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.“³⁰ „Schwarze Kas sen“ sind in jeder Form verboten.³¹

Die Veranschlagung von GMA soll, so wird in der juristischen Literatur überzeugend ausge führt, (zunächst einmal) nicht gegen den Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit verstoßen, da es auch bei ihrem Einsatz dabei bleibe, dass alle Einnahmen und Ausgaben im Haus haltsplan veranschlagt seien. Mit der Etatisierung von GMA werde lediglich ein zusätzlicher Titel im Sinne eines Negativpostens geschaffen.³²

Dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts wird aber hierüber hinausgehende Be deutung zugewiesen, er soll die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit einschließen.³³

Haushaltsklarheit bedeutet, dass der „Haushaltsplan in Aufbau und Gliederung übersichtlich gestaltet sein und Verantwortlichkeiten kontrollierbar erkennen lassen muss; weiterhin müs sen die Budgetansätze so klar bezeichnet sein, dass deren Herkunft bzw. Zweckbestim mung sich erkennen lässt.“³⁴ Der Haushaltsplan soll nicht nur vollzugstauglich für die Exe kutive und Maßstab ihrer Rechenschaftspflichten sein, sondern er muss auch für den Wil lensbildungsprozess des Parlaments und für die Öffentlichkeit verdeutlichen, welche Mittel für welchen Zweck bewilligt werden.³⁵

Haushaltswahrheit meint, dass „keine bewusst unrichtigen Angaben über die Einnahmen und Ausgaben gemacht und dass Sachverhalte auch nicht verschleiert werden dürfen“.³⁶ Hierüber hinaus begründet der Grundsatz das Gebot, die in der Haushaltsperiode voraus-

³⁰ BVerfG, Beschl. vom 18. Mai 2004, Az. 2 BvR 2374/99, juris, Rn. 89; BVerfG, Beschl. vom 31. Mai 1990, Az. 2 BvL 12/88 u.a., juris, Rn. 90; BVerfG, Beschl. vom 17. Juli 2003, Az. 2 BvL 1/99 u.a., juris, Rn. 118; Jarass, in: Jarass/Piero, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 110 Rn. 3.

³¹ Kube (Fn. 5), Art. 110 Rn. 91; Hillgruber/Drüen (Fn. 12), Art. 110 Rn. 41.

³² Gröpl (Fn. 9), S. 18 f.; im Ergebnis ebenso Dolde/Porsch (Fn. 2), S. 236 f.

³³ Jarass (Fn. 30), Art. 110 Rn. 4b.

³⁴ Heintzen (Fn. 20), Art. 110 Rn. 25.

³⁵ Stern (Fn. 4), S. 1245; Kube (Fn. 5), Art. 110 Rn. 115 m.w.N.

³⁶ Heintzen (Fn. 20), Art. 110 Rn. 26.

sichtlich eingehenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen. Der „vielfach nur mögliche(n) Schätzcharakter der Haushaltspositionen (soll) so weit wie nur denkbar der Wirklichkeit“ angenähert werden. Es ist „eine größtmögliche Annäherung an die tatsächliche spätere Entwicklung anzustreben. Unvermeidliche Ungewißheiten und Risiken sind daher auf ein Minimum zu reduzieren.“³⁷ Eine Einschätzungsprärogative der Regierung soll nicht bestehen.³⁸

Das BVerfG hat hierzu wie folgt ausgeführt:

„Aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt vor allem die Pflicht zur Schätzgenauigkeit mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem – Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeiten – zu gewährleisten. Welche Verhaltensanforderungen an die beteiligten Verfassungsorgane im Einzelnen aus dieser Pflicht folgen, lässt sich kaum generell und abstrakt bestimmen. Jedenfalls ist die Pflicht verletzt durch bewusst falsche Etatansätze, aber auch durch ‘gegriffene’ Ansätze, die trotz naheliegender Möglichkeiten besserer Informationsgewinnung ein angemessenes Bemühen um realitätsnahe Prognosen zu erwartender Einnahmen oder Ausgaben vermissen lassen. Wie andere Prognosen sind auch die vielfach erforderlichen Einnahmen- und Ausgabenschätzungen nicht schon dann als Verstoß gegen das Wahrheitsgebot zu bewerten, wenn sie sich im Nachhinein als falsch erweisen. Sie müssen stets nur aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen. Was dabei als vertretbar zu gelten hat, kann nur aufgrund einer Gesamtbewertung der konkreten Entscheidungssituation unter Berücksichtigung des betroffenen Sach- und Regelungsbereichs, der Bedeutung der zu treffenden Entscheidung und deren Folgen sowie der verfügbaren Tatsachengrundlagen für die Prognose bestimmt werden.“³⁹

Der Ausbringung von GMA wird vor dem Hintergrund dieser Grundsätze vorgeworfen, mit ihnen werde die Exekutive nicht zu Ausgaben ermächtigt, sondern zur Nichtverausgabung von Mitteln verpflichtet. Zudem stimme die Gesamtsumme der Ausgabeermächtigungen

³⁷ Stern (Fn. 4), S. 1246.

³⁸ Kube (Fn. 5), Art. 110 Rn. 115 m.w.N.

³⁹ BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007, Az. 2 BvF 1/04, juris, Rn. 104.

nicht.⁴⁰ Der Soll/Ist-Vergleich der einzelnen Ausgabeposten und – überjährig – ein Vergleich der einzelnen Ausgabe-Ansätze im Verlauf mehrerer Haushaltsjahre sei in Höhe der GMA nicht möglich, und die Erkenntnisgrundlagen für Kontrollen, die wesentlich auf Soll/Ist-Vergleichen fußten, würden beeinträchtigt.⁴¹ Auch werde die Aussagefähigkeit einzelner Titel dadurch beeinträchtigt, dass die Beträge in Erwartung von GMA von vornherein zu hoch angesetzt würden („Polster“).⁴²

Insbesondere aber bei „GMA zum Haushaltsausgleich“ – verstanden als „Verschleierung eines Ausgabenüberhangs“ – werde der Grundsatz der Haushaltswahrheit verletzt, da Voraussetzung sei, dass die GMA bei ordnungsgemäßer Haushaltsführung auch erwirtschaftet werden können. Auch leide die verfassungsrechtlich geforderte Schätzgenauigkeit, wenn realitätsnahe Prognosen durch „haushaltspolitische Wunschvorstellungen“ ersetzt würden.⁴³ Folge von derart „überhöhten“ GMA seien letztlich Unterfinanzierungen des Haushalts und das Vorspiegeln nicht realisierbarer Einsparpotentiale.⁴⁴

Nach einer stärker differenzierenden Ansicht können GMA prinzipiell durch den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerechtfertigt werden, der mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit in Ausgleich zu bringen sei. Der Einsatz von GMA als „Sparinstrument“ dürfe daher nicht vorschnell verworfen werden: Der Haushaltsaufstellung sei nicht lediglich das Prognoserisiko immanent, ob alle projektierten Ausgaben wirklich getätigt werden könnten (Bodensatz), sondern jede Haushaltsaufstellung sei mit dem – durch das übliche Aufstellungsverfahren mit seinen oft überhöhten Haushaltsanmeldungen nur begrenzt zu lösenden – Problem konfrontiert, herauszufinden, wie hoch der Mittelbedarf der Verwaltung unter Zugrundelegung einer wirtschaftlichen Mittelverwendung wirklich sei. Die Haushalte wiesen daher unweigerlich gewisse Effizienzreserven dergestalt auf, dass die Verwaltung, ohne gravierende Abstriche an vom Parlament zugestandenen Aufgaben, Projekten und Organisationsstrukturen vornehmen zu müssen, bei sparsamer Mittelverwen-

⁴⁰ *Siekmann* (Fn. 4), Art. 110 Rn. 55.

⁴¹ *Karehnke* (Fn. 2), S. 543; auf den hiermit verbundenen Gesichtspunkt der Beeinträchtigung des Grundsatzes der Haushaltsklarheit weist *Gröpl* (Fn. 9), S. 29 f., hin.

⁴² Vgl. die Nachw. bei *Marcus* (Fn. 18), S. 676 mit Fn. 12.

⁴³ *Gröpl* (Fn. 9), S. 28 f.; *Gröpl* (Fn. 2), S. 243.

⁴⁴ *Heintzen* (Fn. 20), Art. 110 Rn. 27; *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 40; *Wiedmann*, Finanzkontrolle und Staatsschuldenpolitik, 2012, S. 225 f.

dung letztlich auch mit weniger Geld auskomme. Die Aufdeckung derartiger im Aufstellungsverfahren letztlich nicht zu klärender Effizienzreserven durch Ausbringung von GMA möglich zu machen, sei ein legitimes, vom Wirtschaftlichkeitsgebot geradezu nahegelegtes Ziel. Am Wirtschaftlichkeitsgebot orientierte GMA könnten daher nicht von vornherein als verfassungswidrig angesehen werden. Ein derartiger Einsatz von GMA komme allerdings nur als vorübergehende Maßnahme in Betracht: Dergestalt aufgedeckte Effizienzreserven hätten im nächsten Haushalt auch in Kürzungen der entsprechenden Einzeltitel zu münden, anderenfalls werde der Grundsatz der Haushaltswahrheit durch den dauerhaften Ansatz überhöhter Einzelansätze verletzt.⁴⁵

Zum Grundsatz der Haushaltsklarheit wird ergänzend ausgeführt, dieser werde nicht verletzt, da die GMA regelmäßig „übersichtlich im Haushaltsplan dargestellt“ seien. Dass nicht erkennbar sei, bei welchen Titeln in welcher Höhe sie erwirtschaftet werden sollen, sei unerheblich, da derart detaillierte Festsetzungen im Haushaltsplan nicht erforderlich seien.⁴⁶ Ergänzend kann darauf hingewiesen werden, dass GMA von vornherein nicht titelscharf ausgewiesen werden können, da sie sonst nicht „global“ wären, sondern konkrete Kürzungen einzelner Titel darstellten. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit schlosse bei einem engen Verständnis GMA aus; diese Folgerung wird aber in der juristischen Literatur zu Recht nicht gezogen, da GMA den Grundsätzen der Haushaltswahrheit (sogleich) und der Wirtschaftlichkeit (s.u. c) dienen können.

Dem dargestellten Vorhalt schließlich, mit GMA sei die parlamentarische Haushaltskontrolle nicht gewährleistet, wird entgegnet, dieser Gefahr lasse sich durch eine Ausweisung des tatsächlichen Beitrags der Ressorts und der Titel zur Erwirtschaftung der GMA begegnen;

⁴⁵ Möstl (Fn. 2), S. 149 f., zur von Möstl aus dem Budgetrecht des Parlaments gezogenen Grenze noch unten, 2.; auch Dolde/Porsch (Fn. 2), S. 232, 237, betonen, dass die Berücksichtigung eingeplanter „Polster“ bei der Veranschlagung dazu diene, eine systemimmanente Unzulänglichkeit zu korrigieren und im Falle einer zutreffenden Prognose des Bodensatzes und der „Polster“ nicht gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit verstieße, und verweisen auf mögliche transistorische Funktionen von GMA zur Mitteleinsparung sowie auf die prinzipielle Geeignetheit von GMA zur Bekämpfung des sog. „Dezemberfiebers“; differenzierend Gröpl (Fn. 9), S. 26-28, der meint, nur bei „freien Ausgaben“, auf die keine Rechtsansprüche Dritter bestünden, bleibe der Verwaltung der für die Realisierung von Effizienzreserven notwendige Spielraum, „zwangsläufige Ausgaben“ eigneten sich hingegen nicht zur Mitteleinsparung, weshalb der Ansatz einer GMA in diesen Bereichen zur „offensichtlichen Unwahrheit des Haushaltsplans“ führe; kritisch zum Ansatz des Ausgleichs der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Haushaltswahrheit miteinander Karehnke (Fn. 2), S. 543.

⁴⁶ Dolde/Porsch (Fn. 2), S. 238.

Parlament und Rechnungshof müssten kontrollieren können, inwieweit die mit der Veranschlagung von GMA verbundenen Prognosen zutreffend gewesen seien.⁴⁷

Dass der Ansatz von GMA, die über die Abschöpfung des Bodensatzes hinausgehen und dem Ziel der Realisierung von Effizienzreserven dienen, gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit verstoßen soll, vermag nicht zu überzeugen. Beruht der Ansatz auf einer fundierten Prognose der angenommenen „Polster“, unterscheidet sich die Konstellation nicht wesentlich von der der Abschöpfung des „Bodensatzes“: In beiden Fällen wird der Haushalt nicht verfälscht, sondern gerade im Gegenteil – mit Blick auf den „Bodensatz“ – tatsächlichen Gegebenheiten bzw. – hinsichtlich der Effizienzreserven – realisierbaren haushalterischen Zielstellungen sinnvoll angepasst. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit ist hier nicht erkennbar, einer Abwägung mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bedarf es daher nicht (auf ihn kann aber zur Rechtfertigung der GMA aus den von der juristischen Literatur genannten, oben dargestellten Gründen unterstützend zurückgegriffen werden). GMA allerdings, die (nur) dazu dienen, erkannte Haushaltsunterdeckungen „auszugleichen“, ohne dass dies durch eine fundierte Schätzung der Realisierbarkeit der GMA untersetzt wird, die also nicht, wie vom BVerfG gefordert, „sachgerecht und vertretbar“ begründet sind, verstoßen schon aus diesem Grunde, vor allem aber deshalb gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit, weil die GMA nicht ohne substantielle Kürzungen realisierbar sind und so eine tatsächlich bestehende Unterdeckung kaschiert wird. Im Ergebnis gibt der Haushalt nicht die wahre Finanzsituation wieder.

c) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird von einer GMA regelmäßig nicht beeinträchtigt: Der (Verfassungs-⁴⁸) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (abgeleitet aus Art. 106 Abs. 2 LV) zielt darauf, ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Nutzen anzustreben. Entweder soll das erstrebte Ziel mit

⁴⁷ *Dolde/Porsch* (Fn. 2), S. 237 f.

⁴⁸ VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, Az. 20/10, juris, Ls. 4.

dem geringstmöglichen Mitteleinsatz oder es soll mit den vorgegebenen Mitteln eine größtmögliche Zielverwirklichung erreicht werden. Hieraus resultiert in erster Linie das Erfordernis einer Kosten-Nutzen-Analyse.⁴⁹

GMA kommen, wie bereits dargestellt, diesem Grundsatz prinzipiell zugute, da sie den tatsächlichen Mittelbedarf abbilden helfen. In der juristischen Literatur⁵⁰ wird darüber hinaus ausgeführt, sofern mit der Veranschlagung von GMA der „Bodensatz“ abgeschöpft werden solle, könnten die eingesparten Deckungsmittel (Einnahmen) für andere Ausgabeermächtigungen und damit für andere Aufgaben oder zur Kredittilgung verwendet werden. Würden GMA als Instrument für allgemeine Haushaltseinsparungen eingesetzt, förderten sie das Ziel der Ausgabendrosselung (dies dürfte auch für „uneinbringbare“ GMA gelten). Eine solche Haushaltspolitik gehe mit der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit öffentlicher Wirtschaftsführung konform.

d) Grundsatz der Spezialität

Der Grundsatz der Spezialität⁵¹ greift die zeitliche und sachliche Bindung des Haushaltsplans auf, mit dem der Exekutive Mittel zur bestimmten Wahrnehmung in der Haushaltsperiode bewilligt werden.⁵² Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO gilt entsprechend: „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden.“

Der Grundsatz der Spezialität gilt nicht uneingeschränkt,⁵³ sondern erfährt gesetzliche Durchbrechungen (z. B. Übertragbarkeit, § 19 LHO, Deckungsfähigkeit, §§ 20, 46 LHO, Bil-

⁴⁹ Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 4. Nov. 2020 (Bearb. *Iwers*), Kreditaufnahme in Notlagen, S. 50 m.w.N. Das Gutachten findet sich hier:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/13.pdf>.

⁵⁰ *Gröpl* (Fn. 9), S. 17 f.

⁵¹ Zur verfassungsrechtlichen Herleitung *Gröpl* (Fn. 9), S. 31 m.w.N.; zum ergänzenden Grundsatz der Fälligkeit *Kube* (Fn. 5), Art. 110 Rn. 149-151; *Bajohr* (Fn. 2), S. 951; *Gröpl* (Fn. 2), S. 217, 230; *Möstl* (Fn. 2), S. 145.

⁵² *Stern* (Fn. 4), S. 1243 f.

⁵³ *Stern* (Fn. 4), S. 1243 f.; *Siekmann* (Fn. 4), Art. 110 Rn. 62 f.; *Jarass* (Fn. 30), Art. 110 Rn. 5; *Kube* (Fn. 5), Art. 110 Rn. 122.

dung von Ausgaberesten, § 45 Abs. 2 LHO), um ihn aus Gründen der „Elastizität und Wirtschaftlichkeit sowie der programmpolitischen Zwecke der Finanzgebarung“⁵⁴ zu flexibilisieren. Die Grenze der Zulässigkeit derartiger Ausnahmen wird schlagwortartig unter Berufung auf das BVerfG⁵⁵ dahin qualifiziert, der Exekutive dürfe keine „unangemessene Verfügungsmacht“ über die Titelsumme erwachsen, um nicht das parlamentarische Budgetrecht zu „denaturieren“⁵⁶.

GMA werden auch vor diesem Hintergrund kritisch beurteilt und sollen dem Spezialitätsgrundsatz im Prinzip widersprechen,⁵⁷ da der Exekutive mit globalen Ansätzen Gestaltungsspielräume eröffnet würden, die sich der parlamentarischen Kontrolle und Gestaltungsmacht entzögen.⁵⁸ Anderer Auffassung nach verdeutlichen die gesetzlichen Ausnahmen vom Grundsatz der Spezialität dagegen bereits, dass den Parlamenten keine alleinige Steuerungsbefugnis des Haushaltsgeschehens zugewiesen sei. Der Haushaltsgesetzgeber gebe mit dem gesetzlich festgestellten Haushalt vielmehr nur einen verbindlichen Maximalrahmen als Ermächtigung vor. Eine Verbindlichkeit dahingehend, dass alle Ansätze vollzogen werden müssten, bestehe nicht. Das Parlament habe keinen Anspruch auf Umsetzung des Haushaltsplans. Die Tatsache, dass im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben als Folge von GMA teilweise nicht getätigt würden, stelle keinen Verstoß gegen den Spezialitätsgrundsatz dar, da anderenfalls auch eine sparsame Verwaltung, die nicht alle Ausgaben tätige, hiergegen verstoßen würde.⁵⁹

Nach hier vertretener Auffassung wird der Grundsatz der Spezialität durch GMA nicht von vornherein verletzt, da diese weder in zeitlicher Hinsicht zu einer Änderung der an die Exekutive gerichteten Vorgaben des Haushalts führen noch eine andere sachliche Ausrichtung erfolgt; die Exekutive wird keineswegs ermächtigt, Ausgaben abweichend zu tätigen, die sachliche Bindung an den Haushaltsplan wird nicht gelockert.⁶⁰ Dies gilt dann, wenn sich

⁵⁴ Stern (Fn. 4), S. 1243 f.

⁵⁵ BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, juris, Rn. 131.

⁵⁶ Stern (Fn. 4), S. 1244.

⁵⁷ Gröpl (Fn. 9), S. 33 f.

⁵⁸ Siekmann (Fn. 4), Art. 110 Rn. 63; kritisch zu einer Globalermächtigung in Gestalt eines Leertitels zur Verstärkung aller Ansätze für sächliche Verwaltungsausgaben in allen Einzelplänen VerfGH NRW, Urt. vom 28. Jan. 1992, Az. 1/91, juris, Rn. 34.

⁵⁹ Dolde/Porsch (Fn. 2), S. 238 f.

⁶⁰ Dolde/Porsch (Fn. 2), S. 238.

die GMA darauf beschränken, den „Bodensatz“ des Haushalts abzuschöpfen⁶¹ oder Effizienzreserven („Polster“) zu heben⁶² (s.o. a); in diesen Fällen können, eine fundierte Prognose vorausgesetzt, prinzipiell alle Titel umgesetzt werden, die erforderlichen Mittel stehen in einer ausreichenden – wenn auch durch haushaltswirtschaftliche Erkenntnisse reduzierten – Höhe zur Verfügung.

Etwas anderes muss gelten, wenn die GMA nur kaschieren soll, dass der Haushalt unterfinanziert ist, so dass die Exekutive gezwungen wird, einzelne Titel nicht mehr (voll) umzusetzen. Hier ist (auch)⁶³ der Grundsatz der Spezialität berührt, da jedenfalls die Höhe der für die einzelnen Titel zur Verfügung stehenden Mittel nicht nur um realisierbare Abzüge vermindert, sondern substantiell herabgesetzt wird.⁶⁴ Die Haushaltsmittel sind anders zu verteilen und lassen eine Ausfinanzierung aller Titel in voller Höhe nicht mehr zu. Letztlich kann die Umsetzung einzelner Titel überhaupt an fehlenden Mitteln scheitern; dann aber bricht die nach dem Spezialitätsgrundsatz erforderliche sachliche Vorgabe partiell weg.

Dass die Exekutive nach h.M. nicht dazu verpflichtet ist, alle Titel umzusetzen (hierzu noch unten, 2.), ändert an diesem Ergebnis nichts, da der Spezialitätsgrundsatz nicht das „Ob“ der schließlich erfolgenden Mittelverwendung durch die Exekutive, sondern die vorher durch (den Haushaltsplan und) das Haushaltsgesetz vorzunehmende Zuordnung der Mittel zum Gegenstand hat.

Werden GMA auf die Einzelpläne des Haushalts verteilt, wird dem Spezialitätsgrundsatz schließlich in höherem Maße Rechnung getragen, als wenn eine pauschale Einstellung in den Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“ erfolgt.⁶⁵

⁶¹ Ebenso *Gröpl* (Fn. 9), S. 34.

⁶² Differenzierend nach verschiedenen Ausgabentypen (zwangsläufige und freiwillige Ausgaben, Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben) *Gröpl* (Fn. 9), S. 34 ff.

⁶³ Nach *Gröpl* (Fn. 9), S. 40, soll hier der Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit vorrangig sein.

⁶⁴ Dies aber fordert der Spezialitätsgrundsatz ebenfalls, *Stern* (Fn. 4), S. 1243; VerfGH NRW, Urt. vom 14. Mai 1996, Az. 5/95, juris, Rn. 72 f.

⁶⁵ *Gröpl* (Fn. 9), S. 40 f.; *Marcus* (Fn. 18), S. 676.

e) Zwischenergebnis

GMA, die der Abschöpfung des „Bodensatzes“ des Haushalts dienen oder dazu bestimmt sind, Effizienzpotentiale des Haushalts zu realisieren, verstoßen nicht gegen die Haushaltsgrundsätze, wenn sie auf einer fundierten Prognose beruhen und somit prinzipiell realisierbar sind. Anderes gilt,⁶⁶ wenn GMA dazu genutzt werden sollen, eine Haushaltsunterdeckung „auszugleichen“, ohne dass dies eine realistische Aussicht auf Erfolg hätte. Hierin ist prinzipiell ein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und gegen den Grundsatz der Spezialität zu sehen (versteht man den Grundsatz des Haushaltsausgleichs in einem „materiellen“ Sinne, auch gegen diesen).

2. Budgethoheit des Landtages

Das parlamentarische Budgetrecht wird als „alles überragender Beurteilungsmaßstab“ des Haushaltsrechts bezeichnet, es steht im „Zentrum aller verfassungsrechtlichen Überlegungen zur Ordnung der Haushaltswirtschaft“.⁶⁷ Der Parlamentarische Beratungsdienst hat zum Budgetrecht bereits wie folgt ausgeführt:⁶⁸

„Das Budgetrecht des Landtags ergibt sich zuvörderst aus Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV, wonach der Haushaltsplan durch (Haushalts-)Gesetz festzustellen ist. Gesetze werden, wie sich aus Art. 81 Abs. 1 LV ergibt, vom Landtag beschlossen oder durch Volksentscheid angenommen. Da gem. Art. 76 Abs. 2 LV Volkinitiativen und damit auch Volksentscheide zum Landeshaushalt unzulässig sind, liegt die Zuständigkeit für die Feststellung des Haushaltsplans ausschließlich beim Landtag.

Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts gegenüber der Regierung sieht die Landesverfassung insbesondere vor, dass

- alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind (Art. 101 Abs. 2 Satz 1 LV),

⁶⁶ Zur Sondersituation „in letzter Minute“ auftauchender Mindereinnahmen und der Bedeutung des Vorherigkeitsgrundsatzes *Möstl* (Fn. 2), S. 152.

⁶⁷ *Gröpl* (Fn. 9), S. 13 f.

⁶⁸ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 22. Nov. 2018 (Bearb. *Lechleitner*), Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne, S. 6. Das Gutachten findet sich hier:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/51.pdf>.

- die Regierung ohne festgestellten Haushalt nur eingeschränkt Ausgaben leisten und Kredite aufnehmen darf (Art. 102 LV),
- über- und außerplanmäßige Ausgaben nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses getätigt werden dürfen (Art. 105 LV) und
- über die Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben dem Landtag zur Entlastung der Landesregierung Rechnung zu legen ist (Art. 106 Abs. 1 LV).“

Das Budgetrecht als ein zentrales Element demokratischer Willensbildung⁶⁹ verbürgt die Annahme des Haushaltsplans durch ein förmliches Gesetz, das Haushaltsgesetz, mit dem der Haushaltsplan demokratische Legitimation erfährt.⁷⁰ Mit dem Haushaltsgesetz trifft das Parlament eine „wirtschaftliche Grundentscheidung für zentrale Bereiche der Politik“⁷¹, wirkt gestaltend und steuernd auf die Politik ein und begründet zugleich einen Kontrollmaßstab.⁷²

Das BVerfG führt hierzu aus:⁷³

„Was die Feststellung des Haushaltsplans angeht, so kommt dem Deutschen Bundestag im Verhältnis zu den anderen beteiligten Verfassungsorganen eine hervorgehobene verfassungsrechtliche Stellung zu. Er trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik. Über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand entscheidet der Bundestag in Verantwortung gegenüber dem Volk. Das Budgetrecht des Parlaments gehört zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Es stellt ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar und dient nicht nur als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Vielmehr aktualisiert sich in dem vom Parlament beschlossenen Haushaltsplan der Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie. Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans liegt nach Art. 110 Abs. 2 GG ausschließlich beim Gesetzgeber. Dessen besondere Stellung findet auch darin Ausdruck, dass Bundestag

⁶⁹ BVerfG, Urt. vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74, juris, Rn. 105; *Kube* (Fn. 5), Art. 110 Rn. 35 m.w.N.

⁷⁰ *Kube* (Fn. 5), Art. 110 Rn. 35.

⁷¹ BVerfG, Urt. vom 28. Feb. 2012, Az. 2 BvE 8/11, juris, Rn. 105 f.

⁷² *Kube* (Fn. 5), Art. 110 Rn. 35.

⁷³ BVerfG, Urt. vom 28. Feb. 2012, Az. 2 BvE 8/11, juris, Rn. 105 f.

und Bundesrat nach Art. 114 GG berechtigt und verpflichtet sind, den Haushaltsvollzug der Bundesregierung zu kontrollieren.“

Der Landtag darf sich dieses Budgetrechts nicht, ganz oder teilweise, entäußern, insbesondere muss er nach h.A. die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen: Die Budgethoheit beinhaltet neben dem Budgetrecht auch die Budgetpflicht.⁷⁴ Das Verwaltungshandeln muss (auch unter dem Eindruck neuer Steuerungsmodelle wie der Budgetierung, Flexibilisierung und der Einführung von Globalhaushalten) weiterhin wirksam durch den Haushaltsplan gesteuert werden. Diesem parlamentarischen Kontrollrecht entspricht die Verpflichtung des Parlaments, seinerseits sich selbst und der Öffentlichkeit gegenüber mit Haushaltsgesetz und Haushaltsplan in einer tatsächlich wirksamen Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen.⁷⁵

Mit Blick auf GMA wird in der juristischen Literatur zuvörderst verlangt, dass das Parlament auch dann die wesentlichen Entscheidungen selbst trifft, wenn zum Haushaltsausgleich Ausgabenkürzungen vorgenommen werden müssen. Insbesondere müssten Mittelkürzungen von Gewicht und deren Konsequenzen von den jeweiligen Regierungsfractionen und ihren Abgeordneten selbst verantwortet werden, eine Verlagerung auf die Exekutive sei insoweit verfassungsrechtlich unstatthaft.⁷⁶

Bewertet man die GMA anhand des abstrakten Maßstabes der Budgethoheit, lässt sich zunächst wieder feststellen, dass durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken dann nicht bestehen, wenn sich die GMA auf die Abschöpfung des Bodensatzes beschränken. In diesem Fall wird keine wesentliche Entscheidung auf die Exekutive verlagert,⁷⁷ vielmehr befindet das Parlament über den Gesamthaushalt und über das „Ob“ der Realisierung derartiger Einsparungen sowie ihre (fundiert prognostizierte) Höhe. Lediglich das „Wie“ der Realisierung wird der Exekutive überantwortet.⁷⁸ Auch wird keine wesentliche Einzelfrage – in Gestalt der erheblichen Kürzung einer bestimmten Ausgabe oder gar des Verzichts auf diese

⁷⁴ Gröpl (Fn. 9), S. 15 f.; Siekmann (Fn. 4), Art. 110 Rn. 14a; Möstl (Fn. 2), S. 146.

⁷⁵ VerFGH Rh-Pf, Urt. vom 26. Mai 1997, Az. VGH O 11/96, NVwZ-RR 1998, S. 1, 2; VerFGH Rh-Pf, Urt. vom 20. Nov. 1996, Az. VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, S. 145, 146; Gröpl (Fn. 9), S. 15 f.

⁷⁶ Gröpl (Fn. 9), S. 16; Karehnke (Fn. 2), S. 545.

⁷⁷ Ebenso Dolde/Porsch (Fn. 2), S. 236.

⁷⁸ Ebenso Möstl (Fn. 2), S. 144.

– aus der parlamentarischen Hand gegeben. Die Abschöpfung erfolgt nur dort, wo dies unter Beibehaltung der Haushaltsansätze möglich ist.

Gleiches gilt auch für die Hebung von Effizienzreserven durch die Ausbringung einer GMA. Auch hier stehen die Mittel – eine realitätsgerechte Prognose abermals vorausgesetzt – für eine vollständige Umsetzung der Haushaltsansätze zur Verfügung, und das Parlament entscheidet über den Einsatz des Instruments der GMA, das von der Exekutive „nur“ noch umzusetzen ist.

Anders verhält es sich, wenn mit der GMA ein nur scheinbarer Haushaltsausgleich gelingt, tatsächlich aber eine über die Abschöpfung des Bodensatzes und die Hebung von Effizienzreserven hinausgehende „echte“ Unterfinanzierung verbleibt. Hier wird es der Exekutive überlassen, diverse Einzelansätze gar nicht oder jedenfalls nicht zur vollständigen Erfüllung des mit ihnen verbundenen Zwecks zureichend umzusetzen. Damit wird die Allokation der Mittel partiell vom Parlament auf die Exekutive verlagert. Das Parlament begibt sich in Höhe der Unterdeckung seines Budgetrechts (verletzt seine Budgetpflicht), die Entscheidung zum (ausgeglichenen) Gesamthaushalt bleibt unvollständig. Es trifft auch im Zweifel nicht alle haushalterisch wesentlichen Entscheidungen selbst, da es nicht festlegt, welche Ausgaben (voll oder teilweise) beschnitten werden.

Diesem Ergebnis steht auch nicht entgegen, dass die Exekutive nach h.A. durch den Haushaltsplan bloß dazu *ermächtigt* wird, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen, nicht dagegen zugleich auch dazu verpflichtet wird, gemäß dem Ausgabenansatz zu handeln. Sie darf die Ausgabe also tätigen, muss es aber nicht.⁷⁹ Diese reduzierte Rechtswirkung des Haushaltsplans⁸⁰ wird in Teilen der juristischen Literatur als Argument für die Vereinbarkeit der GMA mit der Budgethoheit des Parlaments vorgetragen: Die Regierung könne (ohnehin) weniger ausgeben, als der Haushaltsplan veranschlage, und die Ausweisung von GMA verpflichte die Regierung (nur) dazu, hinter den Haushaltsansätzen zurückzubleiben. Auch werde keine wesentliche, durch den Gesetzgeber zu treffende Entscheidung auf die Exekutive verlagert: Trete die mit der GMA verbundene Erwartung ein, dass veranschlagte Mittel nicht ausgegeben werden, habe die Verwaltung nichts zu veranlassen. Gerade die Erwirtschaftung der GMA durch einen unerwartet hohen Mittelabfluss in Gefahr, könne die

⁷⁹ Stern (Fn. 4), S. 1207; Gröpl (Fn. 2), S. 223 f.; Karehnke (Fn. 2), S. 542.

⁸⁰ Stern (Fn. 4), S. 1207.

Regierung einen Nachtragshaushalt auflegen oder haushaltsrechtliche Maßnahmen wie eine Haushaltssperre ergreifen.

Die dargestellten Erwägungen werden allerdings lediglich auf den Fall der Abschöpfung des „Bodensatzes“ bezogen und lassen sich nicht auch auf den Fall einer echten, mit der GMA nur verschleierten Unterdeckung des Haushalts erweitern. Denn in diesem Fall wird der Exekutive, wie bereits dargestellt, sehr wohl eine eigene Entscheidungskompetenz zugewiesen, die aber vom Parlament wahrzunehmen ist. Die Kompetenz der Veranschlagung der Mittel ist dem Parlament allein zugewiesen und der Entscheidung der Exekutive über die Verausgabung der Mittel vorgelagert; dass die Exekutive den Haushaltsplan nicht vollständig umsetzen muss, ändert an dieser Unterschiedlichkeit der Kompetenzen nichts.⁸¹

3. Haushaltswirtschaftlich sinnvoller Einsatz von GMA

Aus dem bereits Gesagten ergibt sich, dass der Einsatz von GMA sinnvoll und verfassungsrechtlich unbedenklich sein kann, wenn mit ihnen ein erfahrungsgemäß auftretender „Bodensatz“ abgeschöpft oder prognostizierte Effizienzreserven des Haushalts („Polster“) realisiert werden sollen.⁸²

II. Zu den Fragen 4 und 5: Höchstgrenzen und rechtliche Begrenzung der Höhe der GMA

1. Höchstgrenzen

Höchstgrenzen werden für GMA weder von der Rechtsprechung gezogen noch in der juristischen Literatur aufgezeigt. Allerdings existieren zwei verfassungsgerichtliche Judikate, die sich immerhin mit konkret ausgebrachten GMA befassen, und es bestehen gewisse Erfahrungswerte der Haushaltspraxis in Bund und Ländern. Schließlich unternimmt es die Wissenschaft, Anhaltspunkte inhaltlicher Natur aufzuzeigen, die einen Maßstab für die Zulässigkeit der Ausbringung von GMA bieten sollen.

⁸¹ Möstl (Fn. 2), S. 145, 151.

⁸² Zur Frage, ob diese Rechtfertigung der GMA Grenzen insoweit aufweist, als nur eine überschaubare „freie Spitze“ des Haushaltes überhaupt als finanzieller Gestaltungsspielraum des Parlaments besteht und durch die Abschöpfung des Bodensatzes erheblich beeinträchtigt wird, Dolde/Porsch (Fn. 2), S. 235.

Der Verfassungsgerichtshof Berlin hat im Rahmen eines von einer Fraktion angestrebten Organstreitverfahrens, mit dem diese eine Verletzung des Budgetrechts des Berliner Abgeordnetenhauses und ihres Beteiligungsrechts geltend gemacht hatte, entschieden, von einer „weitgehenden Aushöhlung des Budgetrechts des Parlaments und damit verbunden einer Einschränkung des Mitwirkungsrechts der Fraktion“ könne „jedenfalls“ im Falle der Ausbringung von GMA mit einem Umfang von 2,29 Prozent der Gesamtausgaben nicht ausgegangen werden.⁸³ In der juristischen Literatur wird allerdings zurecht darauf hingewiesen, dass diese Entscheidung nicht überbewertet und dahin gedeutet werden sollte, dass GMA in der angeführten Höhe immer ohne weiteres zulässig seien, da im Mittelpunkt der Entscheidung nicht die Zulässigkeit von GMA, sondern vor allem Zulässigkeitsfragen der Organklage (Antragsbefugnis der nur mittelbar berührten Fraktion) standen.⁸⁴

Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg hat zu einer vergleichbaren Fallgestaltung ebenfalls eine Verletzung der Beteiligungsrechte einer Fraktion an der Haushaltsaufstellung verneint, da sich die Ausbringung von GMA in Höhe von 0,7 Prozent bzw. von ca. 1 Prozent für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 „in dem Rahmen hielt, wie er seit den siebziger Jahren in Baden-Württemberg, in verschiedenen Bundesländern und im Bund des öfteren erreicht worden war“. Von einer „nachhaltigen ‘Aushöhlung’“ des Budgetrechts des Landtages könne hier nicht gesprochen werden.⁸⁵

Die juristische Literatur referiert zunächst Werte der Haushaltspraxis im Bund und in den Ländern, die allerdings 15 bis 20 Jahre alt sind und bei denen die in Ansatz gebrachten GMA eine Höhe von 1 bis 2 Prozent erreichten;⁸⁶ diese Ansätze werden als realistisch und tolerabel bewertet. Letztlich aber wird konstatiert, dass sich feste Werte nicht bestimmen ließen: Die Realitätsgerechtigkeit der GMA hänge von der Haushaltspolitik des jeweiligen Haushaltsträgers und von der Seriosität der Veranschlagungen im jeweiligen Haushaltsplan ab. Denn hier bestehe die Gefahr, dass Titel „geschönt“ würden, wenn etwa die Personalausgabenansätze nicht die realitätsgerechten Tarifsteigerungen einbeziehen würden; auch

⁸³ VerfGH Bln, Beschl. vom 22. Nov. 1993, Az. 18/93, juris, Rn. 19.

⁸⁴ Möstl (Fn. 2), S. 148.

⁸⁵ StGH Ba-Wü, Urt. vom 20. Nov. 1996, Az. 2/95, NVwZ-RR 1997, S. 265, 266, unter Hinweis auf VerfGH Bln, Beschl. vom 22. Nov. 1993, Az. 18/93; vgl. auch NdsStGH, Urt. vom 10. Juli 1997, Az. 10/95, juris, Rn. 43.

⁸⁶ Vgl. insbesondere die Übersicht bei Gröpl (Fn. 9), S. 7.

könnten sächliche Verwaltungsausgaben trotz steigender Marktpreise „eingefroren“ oder Investitionsausgaben ohne die üblichen Mehrkosten veranschlagt werden oder könnten bei den Sozialausgaben zu optimistische Wirtschaftsverhältnisse zugrunde gelegt werden.⁸⁷ Bereits im Jahre 2005 konstatierte (und kritisierte) *Möstl* im Übrigen einen grundlegenden Funktionswandel der GMA, bei dem der ursprüngliche Zweck der Abschöpfung des Bodensatzes in den Hintergrund trete und die GMA zu einer gezielten Sparvorgabe des Parlaments an die Verwaltung mutiere.

Die darüber hinaus in der juristischen Literatur aufgezeigten inhaltlichen Kriterien zur Bestimmung zulässiger GMA sind vergleichsweise abstrakt und sollen zum Teil auch lediglich indizielle Wirkung besitzen. So wird etwa vorgeschlagen, für die Annahme einer unzulässigen, eine Unterdeckung nur „verschleiern“ GMA spreche, wenn diese gerade danach bemessen werde, was zur Herstellung des Haushaltsausgleiches erforderlich sei.⁸⁸ Auch könne die Höhe der GMA in den Blick genommen werden: Erreiche diese einen Prozentsatz am Haushaltsvolumen, der über den regelmäßig zu erwartenden Bodensatz und die jedem Haushalt immanenten Effizienreserven so deutlich hinausgehe, dass sie von der Verwaltung ohne gravierende Einschnitte in die bestehende Haushaltsstruktur nicht erwirtschaftet werden könne, liege eine verfassungswidrige Handhabung vor. Auch das gewählte Verfahren könne Aufschluss bieten: Je weniger der gewöhnliche Nachweis der Erwirtschaftung zum Haushaltsabschluss genüge, sondern die Exekutive vom Haushaltsgesetzgeber angehalten werde, über die Umsetzung der GMA auf Einzelansätze bereits zu einem frühen Zeitpunkt Bericht zu erstatten, desto mehr spreche dies dafür, dass es eigentlich um die Vornahme konkreter haushaltswirtschaftlicher Einschnitte gehe, die aber vom Parlament auf die Verwaltung delegiert worden seien.⁸⁹

Daten zum Ansatz von GMA im Bund und in den Ländern wurden in der juristischen Literatur für die Jahrtausendwende mitgeteilt; es handelte sich um Volumina von 0,28 Prozent bis zu

⁸⁷ *Gröpl* (Fn. 2), S. 242 f.; vgl. auch *Marcus* (Fn. 18), S. 680, der ergänzend auf entsprechende Berechnungen hinweist.

⁸⁸ *Heintzen*, in: *Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts*, Band V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 40; ähnlich *Möstl* (Fn. 2), S. 152.

⁸⁹ *Möstl* (Fn. 2), S. 152.

1,6 Prozent.⁹⁰ Wie der nachstehenden Tabelle (Bund und ausgewählte Bundesländer) entnommen werden kann, ist insofern in den zurückliegenden Jahren keine wesentliche Veränderung zu verzeichnen. Lediglich im Jahr 2021 kommt es zum Teil zu relativ deutlichen Steigerungen, die aber immer noch unterhalb eines Wertes von 2 Prozent verbleiben.

		Bayern	Berlin	Brandenburg	Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Schleswig-Holstein	Bund
2011	GMA	213,48	66,01	7,30	571,00	37,70	490,00	1.407,50
	GA	42.491,13	22.575,66	10.139,99	55.261,16	15.506,11	1.219.218,15	305.800,00
	%	0,50	0,29	0,07	1,03	0,24	0,04	0,46
2016	GMA	485,75	55,35	40,47	833,10	0,00	7,39	738,35
	GA	55.819,74	25.660,45	10.687,47	69.564,60	17.278,79	15.039,14	316.900,00
	%	0,87	0,22	0,38	1,20	0,00	0,05	0,23
2017	GMA	290,31	50,58	26,07	847,82	0,00	2,5	3.090,05
	GA	58.653,48	26.737,69	11.448,68	72.706,19	18.580,68	14.497,14	329.100,00
	%	0,49	0,19	0,23	1,20	0,00	0,02	0,94
2018	GMA	369,88	50,51	38,06	879,89	0,00	1,94	935,69
	GA	60.583,12	28.603,20	11.371,90	74.458,80	18.945,86	17.851,45	343.600,00
	%	0,61	0,18	0,33	1,18	0,00	0,01	0,27
2019	GMA	401,68	66,88	49,45	932,09	0,00	0,00	1.410,30
	GA	65.284,06	30.020,87	12.629,07	77.928,94	20.240,53	17.720,91	356.400,00
	%	0,62	0,22	0,39	1,20	0,00	0,00	0,40
2020	GMA	450,97	309,31	44,59	1.159,31	0,00	0,00	5.340,14
	GA	60.488,93	31.020,77	12.895,43	80.0163,30	21.382,00	17.056,78	508.529,80
	%	0,75	1,00	0,35	1,45	0,00	0,00	1,05
2021	GMA	1.100,54	343,32	277,97	1.254,36	80,00	0,00	9.325,04
	GA	71.353,36	33.826,87	15.481,07	84.117,44	21.339,02	17.918,90	547.725,71
	%	1,54	1,10	1,80	1,49	0,37	0,00	1,70
Erläuterung	Die für die Bundesländer angegebenen Zahlen entstammen einer Mitteilung des Statistischen Bundesamtes an den PBD vom 23. Juli 2021. Die für den Bund angegebenen Zahlen entstammen einer Mitteilung des Bundesministeriums für Finanzen an den PBD vom 26. Juli 2021. Die Zeile „GMA“ gibt die globalen Minderausgaben in Millionen Euro an. Die Zeile „GA“ gibt die Gesamtausgaben in Millionen Euro an. Die Zeile „%“ gibt den prozentualen Ansatz der globalen Minderausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben an.							

⁹⁰ Dolde/Porsch (Fn. 2), S. 233 f.

2. Rechtliche Begrenzung der Höhe der GMA

Soll die Höhe der in den Haushaltsgesetzen (s.o. I.) veranschlagbaren GMA von vornherein rechtlich begrenzt werden, bedürfte es einer Regelung in der Landesverfassung. Da mit den Haushaltsgrundsätzen und dem Budgetrecht des Landtages für die GMA bereits verfassungsrechtliche Grenzen bestehen, deren Einhaltung der Kontrolle des Landesverfassungsgerichts unterliegt,⁹¹ erscheint eine derartige, unflexible Festlegung aber nicht sinnvoll.

III. Ergebnis

Globale Minderausgaben (GMA) dienen (tatsächlich oder nur vordergründig) dem Ausgleich des Haushalts, wobei drei unterschiedliche Zielstellungen unterschieden werden können.

GMA werden traditionell dazu ausgebracht, den sog. „Bodensatz“ des Haushalts abzuschöpfen, der dadurch entsteht, dass regelmäßig nicht alle im Haushalt veranschlagten Maßnahmen bis zum Ende des Haushaltsjahres umgesetzt werden können, sodass entsprechende Finanzmittel nicht verbraucht werden. Es handelt sich hierbei erfahrungsgemäß um sehr niedrige (allenfalls) einstellige Prozentsätze (1 bis 2 Prozent).

Weiter können GMA veranschlagt werden, um Effizienzreserven des Haushalts zu schöpfen, die sich aufgrund einer (offenbar nicht selten anzutreffenden) Praxis der Veranschlagung (etwas) zu hoher Ansätze in den Einzelplänen ergeben.

Beide Fallgestaltungen können für sich in Anspruch nehmen, der (Verfassungsrang besitzenden) Wirtschaftlichkeit des Haushaltsvollzugs zu dienen und können damit haushaltswirtschaftlich sinnvoll sein.

In einer dritten Konstellation wird eine GMA dazu ausgebracht, eine materielle Unterdeckung des Haushalts nur scheinbar auszugleichen („uneinbringliche“ GMA); tatsächlich besteht in diesen Fällen die Notwendigkeit, im Haushaltsvollzug durch die Exekutive substantielle Einsparungen durch einen Verzicht auf die (vollständige) Umsetzung der veranschlagten Titel zu erzielen oder einen Nachtragshaushalt einzubringen.

GMA werden an den mit Verfassungsrang ausgestatteten Haushaltsgrundsätzen des Haushaltsausgleichs, der Vollständigkeit, der Wahrheit und Klarheit, der Wirtschaftlichkeit und

⁹¹ Vgl. nur *Kube* (Fn. 5), Art. 110 Rn. 194 ff.; *Stern* (Fn. 4), S. 1209.

Sparsamkeit, der Spezialität des Haushalts sowie an der Budgethoheit (Budgetpflicht) des Parlaments als dem überwölbenden Verfassungsprinzip gemessen. Judikate der Verfassungsgerichte existieren hierzu, soweit ersichtlich, zwar nicht, die juristische Literatur stellt sich in den gefundenen Ergebnissen aber recht einheitlich dar.

Beruhend die GMA zur Abschöpfung des „Bodensatzes“ und zur Auflösung etwaiger „Polster“ des Haushalts auf realitätsgerechten Prognosen, verstoßen sie nach hier vertretener Ansicht weder gegen die Haushaltsgrundsätze noch gegen die parlamentarische Budgethoheit. Bei diesen GMA handelt es sich im Grunde um bloße, auf Erfahrungssätzen beruhende Ergänzungen der notwendigerweise bei der Aufstellung des Haushalts zu treffenden allgemeinen Prognose zu den Einnahmen und Ausgaben, die letztlich den Haushalt nicht verfälschen und dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz entsprechen. Der Haushaltsgesetzgeber verlagert auch weder eine wesentliche Entscheidung auf die Landesregierung und verletzt damit seine Budgetpflicht, sondern er bestimmt die GMA dem Grunde und der Höhe nach selbst und überlässt lediglich den – innerhalb der Haushaltsansätze erfolgenden – Vollzug der Exekutive, noch begibt er sich einer wesentlichen, von ihm selbst zu verantwortenden Einzelfrage betreffend die substantielle Kürzung eines oder mehrerer Haushaltstitel oder des gänzlichen Verzichts auf deren Umsetzung, da auch bei Ausbringung von GMA weiterhin ausreichende Haushaltsmittel zu Verfügung stehen.

Grundsätzlich anders ist eine „uneinbringliche“ GMA verfassungsrechtlich zu bewerten. Diese verstößt nach hier vertretener Ansicht (die in der juristischen Literatur geteilt wird) zunächst jedenfalls gegen die Haushaltsgrundsätze der Haushaltswahrheit und der Spezialität (versteht man den Grundsatz des Haushaltsausgleichs in einem „materiellen“ Sinne, auch gegen diesen). Solche GMA sind nicht durch eine fundierte Schätzung ihrer Realisierbarkeit untersetzt und damit schon nicht, wie vom BVerfG gefordert, „sachgerecht und vertretbar“ begründet. Vor allem aber wird mit einer nicht realisierbaren GMA eine nicht auszugleichende Unterdeckung kaschiert, sodass der Haushalt in Gänze nicht die wahre Finanzsituation abbildet und einzelne Titel letztlich nicht ausfinanziert sind.

Hierin liegt auch ein Verstoß gegen die Budgethoheit des Landtages, da dieser die grundlegende Entscheidung zur Erstellung des (ausgeglichenen) Gesamthaushalts nur unvollständig trifft und die Frage, welche Titel substantiellen Kürzungen unterzogen werden sollen, auf die Exekutive verlagert.

Höchstgrenzen von GMA finden sich weder in der verfassungsgerichtlichen Judikatur (hier wurden in zwei verfassungsgerichtlichen Entscheidungen GMA in Höhe von 0,7 Prozent bis zu 2,29 Prozent unbeanstandet gelassen, wobei es allerdings nicht zentral um die Zulässigkeit der GMA ging) noch werden sie von der juristischen Literatur konkretisiert. Diese hat sich allerdings darum bemüht, Maßstäbe inhaltlicher Natur aufzustellen. Indizielle Wirkung für das Vorliegen von unzulässigen GMA soll es hiernach u.a. haben, wenn diese gerade in der Höhe einer erkannten Unterdeckung des Haushalts angesetzt werden oder sie wegen ihrer Höhe absehbar erhebliche durch die Exekutive umzusetzende Einschnitte in die bestehende Haushaltsstruktur bedingen.

Soll die Höhe der in den Haushaltsgesetzen veranschlagbaren GMA rechtlich begrenzt werden, bedürfte es einer Regelung in der Landesverfassung. Angesichts mit den Haushaltsgrundsätzen und dem Budgetrecht des Landtages bereits bestehender diesbezüglicher verfassungsrechtlicher Grenzen erscheint eine derartige, unflexible Festlegung aber nicht sinnvoll.